

---

# Les voies de la réforme de l'administration publique en Slovaquie

## Description

***La réforme mise en œuvre après 1989 a établi une distinction entre les fonctions du gouvernement central et celles des gouvernements locaux et redistribué les fonctions des anciens Comités nationaux en deux types d'unités au niveau local : les bureaux de l'administration d'Etat pour le gouvernement central et les bureaux de l'auto-administration locale pour les fonctions exécutives locales. La commune est devenue l'unité territoriale et administrative de base dotée d'une personnalité juridique.***

---

Une réforme administrative fondamentale se met en place, tant en termes de structures que de procédures et d'instruments politiques. Cette réforme est indispensable. La Slovaquie a besoin d'améliorer ses capacités institutionnelles et administratives en vue de l'élargissement. Elle doit développer les services publics nécessaires à la mise en œuvre des règles de l'Union européenne avec les mêmes garanties d'efficacité que les autres pays membres[1]. L'ordre du jour politique du processus de réforme de l'administration publique slovaque comporte deux volets importants : les problèmes des relations entre niveau central et local et le besoin de créer les moyens d'améliorer les relations entre le politique et l'administratif.



### Les relations entre niveaux central et local

En 1990, le système communiste d'autorités administratives locales fut remplacé par un nouveau cadre légal mêlant système d'auto-administration locale et administration d'Etat délocalisée. Deux structures parallèles d'administration locales ont été établies : les auto-gouvernements locaux dotés de leurs propres administrations au niveau communal[2] et l'administration locale d'Etat au niveau des cantons (obvod) et des départements (okres)[3].

La nature de cette réforme a posé quelques problèmes dans les relations centre-périphérie. Depuis l'indépendance, la Slovaquie a développé des institutions d'Etat unitaires. Une longue bataille politique a accompagné la réorganisation structurelle de l'administration publique locale et la construction de la division territoriale. Le troisième gouvernement Meciar a décidé de développer sa stratégie de réforme dans le domaine de la division territorialo-administrative et d'une réorganisation plus rapide de l'administration déconcentrée du pays, au détriment d'une décentralisation des pouvoirs du gouvernement central vers les auto-gouvernements.

Cette stratégie a impliqué différents changements: la loi sur la division territoriale et administrative, entrée en vigueur le 24 juillet 1996, crée 8 régions et 79 départements et organise deux niveaux d'administration d'Etat.

---

## La hiérarchie autorités centrales – autorités locales

Cette hiérarchie comporte, de haut en bas, un Parlement slovaque (législatif central), un gouvernement central (exécutif central) au niveau national, huit bureaux régionaux (exécutifs régionaux de l'administration d'Etat) et soixante dix-neuf bureaux départementaux (exécutifs départementaux de l'administration d'Etat), ainsi que 2 871 Conseils et Bureaux municipaux (réciproquement délibératifs des communes et exécutifs des auto-gouvernements).

La première étape de la réforme s'est limitée au seul niveau des communes. La Constitution de 1992 suppose la création de collectivités locales régionales, mais aucun accord politique n'a pu être trouvé jusqu'à maintenant.

Cette étape a conduit à la fragmentation des auto-gouvernements locaux et de l'élite politique locale. 2871 municipalités ont été créées mais seules 123 d'entre elles ont une population supérieure à 5000 habitants. La plupart (1195) comptent moins de 500 habitants. Cette structure de pouvoir local, dotée d'un grand nombre d'unités, agit sans base économique suffisante, avec une infrastructure sous-développée et une très grande dépendance à l'égard des subventions étatiques. Cette situation ne permet pas à la majorité des communes de créer et de réaliser leur propre politique. Elles ne peuvent enraciner la démocratie locale sans se fonder sur une administration efficace. Etant donné la structure extrêmement fragmentée des communes en Slovaquie, il est donc nécessaire d'établir un niveau régional fonctionnel d'auto-gouvernements qui respecte l'environnement géopolitique de la Slovaquie, mais aussi le traité de Maastricht et le principe de « subsidiarité ». La dévolution des pouvoirs peut servir à renforcer la démocratie si les assemblées délibérantes régionales disposent de pouvoirs propres suffisants et si la dépendance à l'égard des subventions de l'Etat central n'est pas trop grande.

Le nouveau gouvernement élu en 1998 a réalisé un important changement stratégique dans la réforme de l'administration publique. Le Programme de Gouvernement, approuvé par le Parlement en décembre 1998, a en effet souligné la nécessité de poursuivre la décentralisation des compétences des corps régionaux de l'administration d'Etat vers des autorités régionales auto-gouvernées à créer. Il a également insisté sur les enjeux de la réforme : résoudre le problème de l'indépendance financière des communes, amender la loi sur la structure territoriale et administrative, développer la coopération transfrontalière et augmenter la subsidiarité (au sens classique du terme)<sup>[4]</sup>.

Deux élections municipales (1994 et 1998) ont confirmé que le processus de recrutement du pouvoir au niveau local est toujours très influencé par les intérêts des formations parlementaires. Les luttes parlementaires entre coalition au pouvoir et opposition semblent être plus déterminantes que les programmes d'importance locale ou municipale. En pratique, les formations parlementaires utilisent généralement leurs propres représentants au niveau local comme instruments de la politique centrale et les politiciens locaux utilisent les partis qui les ont soutenu pour faire du lobbying et obtenir des fonds du gouvernement central.

Les candidats qui réussissent le mieux lors des élections locales sont ceux qui sont soutenus par les formations parlementaires. Cela confirme l'immaturation de la politique locale et de ses programmes politiques.

Bien qu'au niveau central la politique slovaque ait été marquée, au niveau local, par une polarisation, la coopération était beaucoup plus fluide et plus pragmatique. Lors des municipales de 1998, 99 partis politiques et organisations étaient impliqués et 113 types de coalitions différentes se sont formées, ce

qui montre clairement une tendance à la fragmentation politique<sup>[5]</sup> Les partis politiques ont soutenu leurs propres candidats, mais également des candidats se présentant sous la bannière de coalitions locales (11,6 % en 1998). Ces coalitions étaient parfois très étranges au regard de la situation politique nationale, puisque certains partis, rivaux nationaux, allaient jusqu'à soutenir un candidat commun au niveau local.

L'influence des partis politiques (structures locales) est très faible dans le processus de prise de décision municipale. Les maires ont été interrogés en 1997 sur l'influence des différents acteurs dans le processus de prise de décision : « Dans quelle mesure les groupes, institutions et officiels influencent-ils le processus de décision ? »<sup>[6]</sup>. Les réponses indiquent que l'influence des partis dans ce cadre est moins importante que celle de l'administration d'Etat locale ou des médias locaux. Par ordre décroissant, les résultats sont les suivants : 1. Les conseils municipaux ; 2. Le maire ; 3. Le bureau exécutif ; 4. les directeurs d'administration 5. Le gouvernement central ; 6. L'administration locale ; 7. Les anciens ; 8. Les citoyens ordinaires ; 9. La presse locale ; 10. L'administration départementale ou régionale ; 11. Les Eglises ; 12. Les hommes d'affaires ; 13. Les entreprises locales ; 14. Les partis politiques ; 15. Les ONG.

### **Les relations politico-administratives**

Un des points les plus importants de la réforme est de trouver et d'adopter un mécanisme efficace pour soutenir un nouveau système de relations politique-administration. Il serait fondé sur une séparation de l'administratif et du politique et sur une amélioration des méthodes de la hiérarchie. C'est de toute évidence la question clé de toute réforme de l'administration publique dans une démocratie moderne. En Slovaquie, le service public est dépendant de la coalition de parti majoritaire. La carrière des fonctionnaires dépend des politiciens élus, il n'existe pas de règle générale pour obtenir une promotion. En pratique, ces décisions reposent sur des accords professionnels et politiques.

En Slovaquie, on considère la nouvelle législation comme un instrument important destiné à protéger les fonctionnaires des interférences politiques. Il n'existe pas jusqu'à présent de code de la fonction publique et la plupart des fonctionnaires sont soumis au code du travail de 1965 (modifié depuis lors). Les organisations fortement hiérarchisées font exception: police (loi de 1993), police ferroviaire (1998), armée (1997), pompiers (1985) et douaniers (1998)<sup>[7]</sup>.

En raison de la fragmentation des services publics locaux, les fonctionnaires locaux sont dépendants et loyaux à l'égard du maire et du Conseil municipal, voire des chefs de bureaux régionaux ou départementaux. Ils ne sont pas protégés par un statut et peuvent être remplacés à tout moment. Leur recrutement et leur promotion sont donc fondés essentiellement sur des motifs politiques, même si des raisons professionnelles peuvent être prises en compte. Parce qu'ils gagnent généralement moins d'argent que dans le secteur privé, les fonctionnaires manquent de motivation, ont tendance à chercher des revenus à l'extérieur et sont plus vulnérables face à la corruption. En pratique, les petites communes ont des difficultés à avoir des représentants officiels qualifiés. Lorsqu'ils sont présents, ils agissent souvent de manière discrétionnaire. Les contacts quotidiens, nombreux, peuvent les exposer à la corruption. Les mêmes phénomènes existent dans les villes plus importantes. Les enquêtes d'opinion montrent qu'il existe un déficit d'éthique professionnelle, une sous-estimation du danger lié aux conséquences des conflits d'intérêt et une tolérance de la « petite corruption »<sup>[8]</sup>.

Il est clair que le rôle politique des fonctionnaires ne peut être développé sans une stabilisation de

---

l'interface politico-administrative. L'absence de définition des postes administratifs d'une part, les positionnements politiques d'autre part, rendent la corruption possible. Elle se traduit par l'utilisation illégale d'informations, des abus de position et de pouvoir et un certain clientélisme. La faible transparence du système de rémunération, le manque de motivation, l'absence de normes éthiques et de mécanismes de contrôle, peuvent également être source de corruption.

En Slovaquie, la loyauté à l'égard des partis politiques est attendue. Chaque gouvernement fraîchement élu nomme de nouveaux dirigeants des bureaux départementaux ou régionaux selon des critères politiques. En 1996-1997, les proches du HZDS ont été nommés à différents postes de l'administration publique. La réforme a éveillé la méfiance des représentants des auto-gouvernements et des autres formations politiques. L'impression que le contenu de la réforme de l'administration publique renforçait le pouvoir central au niveau local, s'est développée.

Les maires indépendants jouent néanmoins un rôle important en Slovaquie. Les résultats des élections de 1994 et de 1998 ont montré qu'ils étaient soutenus par une part significative de la population. Ils ont obtenu 29,4 % des voix en 1994 et 28,2 % en 1998. Parce que la plupart des communes sont très petites et le nombre de candidats limités, les contacts et les expériences personnelles influencent le choix des électeurs, même si d'autres facteurs peuvent jouer. L'hypothèse d'une continuité du pouvoir au niveau municipal a été confirmée très clairement par les résultats de 1994 et de 1998. On peut observer clairement un phénomène de prime au sortant : 76,3 % des maires élus en 1994 ont été réélus<sup>[9]</sup>.

La nouvelle stratégie de décentralisation et le renforcement des compétences des municipalités pourraient renforcer l'intérêt des partis à mettre en valeur leurs politiques régionales. Cela contribuerait, finalement, à revitaliser le développement socio-économique régional. Cette évolution pourrait également encourager les partis politiques à accorder plus de temps et d'attention à la sélection et à la préparation de leurs candidats aux postes régionaux et locaux.

Du fait de la politisation des fonctionnaires, de l'effet domino existant après chaque changement de gouvernement (autant de phénomènes ayant un impact négatif sur la continuité au niveau local de l'administration d'Etat et de l'administration des auto-gouvernements eux-mêmes), une nouvelle législation est actuellement discutée.

Le statut des fonctionnaires, la distinction entre emplois politiques et professionnels, d'une part, et la fonction publique d'autre part, devraient être définis par le code de l'administration. Les formations des fonctionnaires devraient en outre être organisées selon de nouvelles formes (admission, spécialisation).

Par Ludmila MALIKOVA

**Vignette** : Vladimir Meciar (photo : domaine public)

[1] Sigma Papers, n°23.

[2] Loi n°369/1990 sur les communes.

---

[3] Loi n°472/1990 sur l'administration déconcentrée

[4] Programme de gouvernement, Bratislava, 1998.

[5] Volby do organov samospravy obcí SR 18.-19. Decembra 1998, SUSR, 1998.

[6] Etude sur les maires en Pologne, République tchèque et Slovaquie, « Attitudes of mayors from three post-communist countries concerning problems with implementation of local and Slovak Republic », menée dans le cadre du projet « Local Democracy and Innovation », Nordic and East-central European research institution (coordonné par H. Baldersheim).

[7] Strategy of Public Administration, July 1999.

[8] SICAKOVA, I.E., Podoby korupcie na Slovensku, Bratislava 1999.

[9] Volby do organov..., SUSR, 1998, précité.



[Retour en haut de page](#)

**date créée**

01/05/2000

**Champs de Méta**

**Auteur-article :** Ludmila MALIKOVA